

Dr. Kukorelli István
egyetemi tanár

Az Alaptörvény és az egyházakról szóló sarkalatos törvény kapcsolata

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el a tisztelt ház. A törvényjavaslatot önálló indítványként egy hónappal korábban június 14-én nyújtotta be négy KDNP-s képviselő. (T/3507. irományszám)

A törvényt viszonylag gyorsan az Alaptörvényt elsőként végrehajtó alapjogi törvényként, továbbá a beterjesztett törvényjavaslathoz képest jelentősen megváltoztatva szavazta meg az Országgyűlés.

Előadásom címe az Alkotmány és a törvény kapcsolatának megvilágítását ígéri. A cím úgy is sarkítható, hogy alkotmányos-e a vizsgált sarkalatos törvény. Első teendő, hogy nézzünk bele abba a tükörbe, amihez viszonyítjuk a törvény alkotmányosságát. Hol és milyen mélységben szabályozza a kérdést az új Alaptörvény? Vajon-e szabályok jelentősen eltérnek-e az 1989-90-es Alkotmánytól? Az utóbbi kérdés az alapjog védelmi szintje miatt fontos.

Monitorozzuk tehát az Alkotmányt. Az alaptörvény a Himnuszot idézve Istennel kezdődik és az alkotmányozó atyák Isten előtti fohászával végződik. A nemzeti hitvallás címet viselőkre a Preambulum kimondja: „elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”. Az utóbbi fordulat a Preambulum jogi jellegének ismeretében, miután a jövőben értelmezési keretül szolgál, a törvény alkotmányos tartalma nézőpontjából is releváns lehet.

A „kályha” paragrafust a Szabadság és Felelősség című rész VII. cikkelye adja. Ez sok szempontból lényegében megegyezik a ma még hatályos Alkotmány 60. §-ával és az irányadó nemzetközi, jogi dokumentumokkal. A VII. cikkely első mondatában megőrzi a triászt, nevezetesen a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát. Második mondatában pedig kodifikációs pontosításokkal mindazt, amit az alapjog magában foglal. A két jelentősebb változás, újdonság ezután következik: elválasztás helyett különválasztásról olvashatunk, nagyobb hangsúlyt kap az egyházi autonómia és megjelenik az Alkotmányban az állam együttműködési kötelezettsége is.

Újdonsága e rendelkezésnek, hogy a korábbi alkotmánnyal ellentétben nem az alapjog szabályozására ír elő kétharmadot, hanem az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat rendeli sarkalatos törvényben szabályozni. A felhatalmazási klauzulák tárgyköröket szétdaraboló tévelygéseikhez képest nézetem szerint helyesen az 1990. évi IV. törvény és a jelenlegi, a 2011. évi C. törvény is az egésztől szól. Hogyan lehetne másként alkotmányosan szabályozni egy tipikusan nemcsak egyéni, hanem közösségi jogot?

A kályha paragrafus mellett a vizsgált alapjog tételesen megjelenik még a diszkriminációs klauzulában (XV. cikk), a hadkötelezettségnél (XXXI. cikk) és érdekes módon az Alkotmánybíróság hatáskör szűkítésénél is – ezen alapjogra tekintettel a gazdasági tárgyú törvények is vizsgálhatóak és megsemmisíthetőek (XXXVII. cikk). Ez utóbbi a védelmi szint magasságát is jelezheti.

Az alaptörvénnyel összevetés formai és tartalmi lehet. Következzék néhány formai szempont, amely akár felvetheti a törvény közjogi érvénytelenségét is. Ha túllépünk a normavilágosságot horzsoló vallási tevékenység kodifikációján, három példát ragadnék ki:

1) Ha az Alkotmány a triászról szól, kihagyható-e a törvény címéből és 1. §-ából a gondolat- szabadság megjelölése? Megfelel-e az Alkotmány védelmi szintjének, nevezetesen „mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadságához” a törvény azon tétele, miszerint „Magyarország elismeri a lelkiismeret és a vallás szabadságát”.

2) A törvény 38. §-a önreflexiós szabályként rögzíti, hogy az alapjogi szabályokhoz nem kell sarkalatosság, a jogalkotó mégis hangyaszorgalommal, letakarásokkal ugyan, de átfénymásolta az Alkotmány szövegét.

A jogalkotási törvény a jogállamiságból következően tiltja az indokolatlan párhuzamosságokat, a jogszabályismétlést. „A jogszabályban nem ismételhető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes”. (2010. évi CXXX. törvény 3. §-a). Attól tartok, hogy itt ez történt. Ezzel nem azt állítom, hogy az Alapjogot törvényben nem lehet szabályozni, sőt éppen ellenkezőleg az egységes, az egymásra tekintettel történő szabályozás híve vagyok.

3) A törvény 11. § (1) bekezdése szerint az egyesület egyházként történő elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A törvény 14 egyházat elismerő melléklete a törvény alapján sarkalatos. Dönthet-e egy sarkalatos törvény arról, hogy az alkotmányozói hatalomnak megfelelő szavazati arány kell a melléklet esetleges kiegészítéséhez, vagy ez konkrét országgyűlési határozat lesz a jövőben? Akkor hol vannak az azonos feltételek az egyházalapítás során?

Tartalmi kérdésekre térve alapvetően azt vetném fel, hogy csökkent-e a törvényben az alapjog alkotmányos védelmi szintje és az új nyilvántartási rendszer mindenben megfelel-e az Alkotmánynak? E kérdésnek az eldöntése nyilván majd az Alkotmánybíróságra tartozik.

Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában nagyon magasra tette a mércét. A vallásszabadság kiemelt védelme következik az emberi méltósággal és a kommunikációs jogokkal való szoros kapcsolatából is. Ez a védelmi szint az Alaptörvényben nem változott, így olvasatomban a rá irányadó alkotmánybíróági értelmezések is érvényben vannak.

A lelkiismeret és vallásszabadság, mint alapvető emberi jog egyéni és közösségi jogosultság összességét jelenti, e részjogok egymással és a fent hivatkozott alapjogokkal szorosan összefüggnek.

Az egyénnek, a vallásos embernek az Alkotmány alapján alapjoga, hogy vallását másokkal együttesen reális lehetőségekkel rendelkezve gyakorolja.

Az alapjog különösen annak közösségi vetülete nem korlátlan alapjog a megemelt védelmi szint ismeretében sem. A törvény által választott egyedülálló nyilvántartási modellben a normatív feltételeknek mindenben megfelelő egyház létrehozatala (az együttes gyakorlás) és állami egyházjogi elismerése (azaz nyilvántartása) aránytalanul távol kerülhet egymástól. A törvényben jogi garanciák nincsenek, az egyház elnevezését csak az országgyűlés kétharmada által nyilvántartásba vett szervezet viselheti.

Ez a megoldás az alapjog közösségi oldalának lényeges tartalma mellett nem mindenben felel meg a Preambulum idézett tételének és felvetheti a diszkrimináció problémáját is.

A véleményem prejudikációk nélkül tehát az, hogy az egyházalapítás nézőpontjából a liberális krédó talaján álló 1990-es alkotmányerejű törvényhez képest a 2011-es sarkalatos törvény átesett a másik oldalra, az alapjog gyakorlását a normatív rendszert – és ennek szigorítását nem vitatom – is felülírva direkt politikai döntéshez köti. Ez a megoldás - elfogadva a számomra veretes és kedves alapjog szükséges és arányos korlátozását - alkotmányjogi felfogásomtól távol áll.

Budapest, 2011. november 30.